Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 264

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 juli 2015 en het nader rapport d.d. 21 augustus 2015, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 mei 2015, no. 2015000809, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot modernisering van het publieke mediabestel. Een belangrijke maatregel daartoe is de wijziging van de rol van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO), namelijk van een coördinerende naar een regierol. Daarnaast worden enkele maatregelen ten aanzien van de regionale publieke omroepen voorgesteld om de efficiëntie te vergroten.

Op 30 juni 2015 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beraadslaagd over het voorstel.

De Afdeling begrijpt het streven om te komen tot modernisering van de landelijke publieke omroep, maar concludeert dat de gevolgen van de voorgestelde verandering van de rol van de NPO een verdergaande wettelijke regeling behoeven. Deze verandering houdt in dat de regierol bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht verschuift van de omroepverenigingen naar de NPO. In verband hiermee zijn naar het

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34264-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

oordeel van de Afdeling wettelijke voorzieningen nodig ten aanzien van de positionering en het functioneren van de NPO om de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de publieke media te verzekeren. Bovendien worden in het voorstel de consequenties van deze verandering voor de nieuwe positie en rol van de omroepverenigingen, mede in het licht van het EU-recht, onvoldoende ondervangen.
In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 mei 2015, nr. 2015000809, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 juli 2015, nr. W05.15.0145/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

1. Inleiding

Media zijn een belangrijk onderdeel in het functioneren van de democratie en geven mede vorm aan onze cultuur – internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen. Vanwege deze maatschappelijke functies is het belangrijk dat de media vrij zijn, dat een regering zich, anders dan via het stellen van een wettelijk kader, niet bemoeit met de inhoud van kranten, radio, televisie en internet. Dat betekent overigens niet, dat de media helemaal overgelaten kunnen worden aan de markt. In alle Europese landen en in de Verenigde Staten gelden er wettelijke regels en is er overheidssteun voor de media. Breed wordt onderschreven dat het een overheidstaak is om cruciale waarden in de media zeker te stellen, zoals onafhankelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit.[2]

De legitimering van publieke omroepen wordt traditioneel gevonden in waarden als informatievoorziening en overdracht van cultuur en educatie. De Nederlandse publieke omroep onderscheidt zich van andere publieke omroepen in Europa door een organisatie die voortkomt uit omroepverenigingen met leden. Deze omroepverenigingen vertegenwoordigen verschillende stromingen in de Nederlandse samenleving. Hierbij werd tot rond de jaren zestig van de vorige eeuw met name gekeken naar levensbeschouwelijke stromingen. Dit veranderde met de toelating van omroepen die niet langs levens- of wereldbeschouwelijke lijnen waren georganiseerd.[3]

In 1991 werd voor de publieke omroepen het zogenaamde thuisnetmodel ingevoerd. Hierbij zond een publieke omroepvereniging vrijwel al haar programma's uit op één net. De gedachte hierachter was dat hiermee een duidelijke en herkenbare programmering ingevoerd kon worden, waarmee de publieke omroep zich zou kunnen wapenen tegen de concurrentie van commerciële omroepen.

Dit model werd in 2006 weer verlaten. Er werd toen gekozen voor een model waarbij per net aansluiting werd gezocht bij het profiel van verschillende kijkersgroepen, waarbij programma's van verschillende

---

[2] Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3, blz. 3.
[3] Het betreft hier de TROS, Veronica en BNN. Zie ook Kees van der Haak, Van verzuild bestel naar één publieke omroep, in: Media in overvloed, 1999.

omroepen over de drie publieke netten verdeeld werd. De herkenbaarheid van de netten wordt daarmee gevormd door de aard van de individuele programma's en niet meer door de aard van de individuele omroepverenigingen.

Recente aanpassing bestel: fusies

In 2013 heeft de regering een voorstel ingediend om met ingang van 1 januari 2016 de inrichting van het publieke omroepbestel te wijzigen. De inrichting van het bestel wordt van een aangepaste structuur voorzien volgens het model dat het college van omroepen en de raad van bestuur van de NPO hebben ingediend. In dit zogenoemde «3-3-2»-model, hergroeperen de huidige omroepverenigingen zich tot zes omroeporganisaties, die samen met de twee taakorganisaties (NOS en NTR3) verantwoordelijk zijn voor de verzorging van het publieke media-aanbod. Dit zijn de drie samenwerkingsomroepen (KRO/NCRV, TROS/AVRO en VARA/BNN) en drie zelfstandige omroepen (EO, MAX, VPRO). Ook wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de huidige aspirant-omroepen (PowNed en WNL) nog voor de aanvang van de nieuwe erkenningperiode (1 januari 2016) moeten samenwerken met een van deze zes voorziene erkenninghouders, als zij hun aspirant-periode succesvol afronden. Het landelijke publieke omroepbestel blijft open voor nieuwe toetreders.

Dit voorstel is op 5 november 2013 aangenomen door de Eerste Kamer.[4]

In januari 2015 is aan zes omroeporganisaties een erkenning en aan drie omroeporganisaties een voorlopige erkenning verleend. Deze (voorlopige) erkenningen zijn verleend voor de periode 2016–2020. In de besluiten is aangekondigd dat het onderhavige wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de wijze waarop de omroepverenigingen hun (voorlopige) erkenning vanaf 2016 kunnen uitvoeren. De Mediawet 2008 vraagt nu al van de omroepen om vanuit hun missies bij te dragen aan de doelen van de publieke omroep als geheel. De nadruk op de gezamenlijke belangen van de publieke omroep wordt groter; de mogelijkheden voor de omroepverenigingen om zich te profileren wordt navenant kleiner.[5]

2. Aanleiding voor en opzet van het voorstel

De toelichting, en meer uitgebreid de brief van de Staatssecretaris van OCW van 13 oktober 2014[6] *en het advies van de Raad voor Cultuur,*[7] *gaat nader in op de achtergrond van de voorgestelde aanpassing van het publieke omroepbestel. Het medialandschap is sterk in beweging als gevolg van technische ontwikkelingen. Het mediagebruik is daardoor snel veranderd (vooral de tablet en de opkomst van mobiel internet zijn hieraan debet). De markt is veranderd doordat er een veelheid aan nieuwe spelers bij is gekomen (HBO, Netflix). Er zijn nieuwe distributiemethodes (steeds meer via open internet). Er is een veelheid en grote diversiteit aan aanbod.*

Deze ontwikkelingen roepen vragen op over het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van de publieke omroep. Er is voor het publiek veel te kiezen en commerciële omroepen maken ook «content» met een

---

[4] Kamerstukken 33 541; Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Stb. 2013, 454).

[5] Brief van 6 maart 2015 van de Staatssecretaris van OCW aan de NPO over de Uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel in het concessiebeleidsplan (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 70).

[6] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.

[7] Rapport «De tijd staat open» van de Raad voor Cultuur, maart 2014 (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 827, nr. 62).

publiek karakter. Het kabinet ziet niettemin een blijvend belang voor een publiek bestel en voert daarvoor vier hoofdargumenten aan[8]:

1. *er is «content» die niet of slechts in geringe mate op de markt komt; vooral informatieve en culturele programmering, hoogwaardig drama en educatieve (kinder)programmering;*
2. *publieke omroep is cultuurdrager van Nederland, onder andere door verslaglegging evenementen van nationaal belang, rampen, en door aanbod in de Nederlandse taal en vanuit Nederlandse cultuur voor alle leeftijden, en heeft zo een verbindende rol in de samenleving;*
3. *de publieke omroep is in staat tot onafhankelijke informatievoorziening (onafhankelijk van overheden, bedrijven en belangenorganisaties) en levert een bijdrage aan kwaliteit van de journalistieke informatievoorziening;*
4. *de publieke omroep kan programmatische innovatieve ideeën uitwerken en een kans geven zonder de directe druk van de markt (pioniersrol).*

Tegen deze achtergrond kiest het kabinet voor:

- *sturing door NPO en het aanscherpen van publieke waarden;*
- *vergroting pluriformiteit en creatieve competitie door ruimere toegang van externen tot het bestel (extern: dwz niet publieke omroepen);*
- *meer eenheid en herkenbaarheid publieke omroep;*
- *meer samenwerking binnen en met de regio.*

1. en 2. Inleiding en Aanleiding voor en opzet van het wetsvoorstel

De Afdeling geeft in de eerste twee punten een schets van achtergronden van het wetsvoorstel. Daarbij wordt niet om een reactie van de regering gevraagd.

3. Algemeen oordeel

a. Motivering noodzaak

De Afdeling merkt op, indachtig de hiervoor in de punten 1 en 2 beschreven voorgeschiedenis en de geschetste aanleiding voor het voorstel, dat in de kern twee trends van grote invloed zijn op de positie en het functioneren van de publieke omroep:

- *de voortschrijdende techniek heeft ertoe geleid dat schaarste en exclusiviteit van media zijn verdwenen.*
- *het huidige mediabestel dat is gebaseerd op (verzuilde) omroepverenigingen reflecteert steeds minder goed de veelheid van onderscheiden maatschappelijke en culturele stromingen.*

Tegen deze achtergrond begrijpt de Afdeling het streven om te komen tot een aanpassing van het huidige bestel.[9] Daarbij merkt de Afdeling op dat de noodzaak voor het voorstel beter belicht wordt in de brief van 13 oktober 2014 dan in de toelichting bij het voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

---

[8] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.

[9] Zoals de Afdeling in haar advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 ten einde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren heeft opgemerkt: «Daarbij is de Afdeling van oordeel dat het wenselijk is om de voorgestelde veranderingen in de publieke omroep met het oog op een doelmatige inrichting hiervan, in een bredere context te plaatsen waarbij ook bezien wordt in hoeverre de huidige vorm van het publieke stelsel nog voldoende aansluit op de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.» Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 4, blz. 3.

b. Moment van indiening

De toelichting meldt dat inwerkingtreding per 1 januari 2016 wenselijk is gelet op de snelheid van de eerder geschetste veranderingen in het medialandschap en het feit dat op dat moment de nieuwe concessie- en erkenningsperiode 2016–2020 begint. Tevens stelt de toelichting dat deze stap nodig is omdat het bestel, ondanks de recente modernisering van de landelijke publieke omroep, nog veel gebreken vertoont.[10] *Met betrekking tot de verwachte effecten van de fusies van de omroepverenigingen stelt de toelichting slechts dat «de ervaring leert dat meer gemeenschappelijkheid niet vanzelf gaat».*[11]

De verkleining van het aantal omroepverenigingen en de versterking van de coördinerende rol van de NPO zullen pas vanaf 1 januari 2016 hun beslag krijgen, waardoor de effecten daarvan nu in het geheel nog niet zichtbaar (kunnen) zijn. Gelet daarop dient gemotiveerd te worden waarom wordt aangenomen dat die maatregelen onvoldoende effect zullen sorteren.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom al voor de inwerkingtreding van de fusies van de omroepverenigingen deze nieuwe wijziging van de inrichting van de publieke media nodig is.

c. Eindperspectief?

Aan de analyse dat de publieke mediaopdracht aanpassing behoeft langs de hiervoor geschetste lijnen wordt de conclusie verbonden dat een verandering in de inrichting van het publieke mediabestel noodzakelijk is. In het huidige publieke mediabestel ligt het primaat bij de publieke omroepverenigingen, die opereren vanuit hun eigen doelstellingen en in beginsel vrij zijn in de aard van hun programmering. De NPO heeft in het bestel een coördinerende taak. Dat bestel verandert in het voorstel naar een bestel waarin de regie komt te liggen bij de NPO, waarvan de coördinerende rol verschuift naar een regierol. Voor het overige blijft de structuur van het publieke bestel, met inbegrip van de structuur van de omroepverenigingen, in wezen ongewijzigd.

Hierdoor ontstaat een hybride stelsel; de vraag rijst of het voorgestelde stelsel daarmee op langere termijn in stand kan blijven. In de brief van 13 oktober 2014 wordt gesteld dat deze stap de derde en (voorlopig) laatste stap is om de publieke omroep klaar te maken voor de toekomst.[12] *De toelichting gaat echter niet in op het perspectief waarbinnen het voorstel moet worden geplaatst; of inderdaad sprake is van een (voorlopig) laatste stap, of dat dit hybride stelsel slechts een tussenfase zal (kunnen) zijn.*

Het gaat bij de voorgestelde wijziging om meer dan alleen een wijziging in de verhouding tussen de NPO en de omroepverenigingen. In het bestaande bestel wordt de pluriformiteit van de publieke omroep gewaarborgd door de omroepverenigingen die ieder vanuit een onderscheiden gezichtspunt een samenhangend programma dienden te brengen, waarvoor zij via een ledenorganisatie steun dienden te organiseren. Die pluriformiteit reflecteert inmiddels onvoldoende de actuele maatschappelijke en culturele stromingen in ons land. Ziet de Afdeling het goed dan beoogt het voorstel een pluriformiteit via verscheidenheid van het aanbod van programma's. De toelichting geeft evenwel onvoldoende

[10] Toelichting, paragraaf 1, Stappen voor een toekomstbestendig publiek mediabestel.
[11] Toelichting, paragraaf 5, Meer gemeenschappelijkheid en herkenbaarheid.
[12] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67.

inzicht in de vraag hoe de bestaande wijze van waarborging van pluriformiteit (zie ook punt 5) via de omroepverenigingen in het nieuwe stelsel zal worden ingevuld.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

d. Voorstel te beperkt van opzet

De Afdeling begrijpt het streven om te komen tot een aanpassing van het huidige bestel; het gaat ervan uit dat de publieke omroep ook in het inmiddels grondig gewijzigde medialandschap nog steeds een meerwaarde heeft. Dit vergt met het oog op die meerwaarde in de eerste plaats een nauwkeuriger omschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep (de publieke mediaopdracht), nu die meerwaarde door de huidige opzet en inrichting van de publieke omroep niet meer wordt verzekerd. De inrichting van de organisatie voor de uitvoering daarvan dient vervolgens daarop aan te sluiten.

De Afdeling begrijpt dat met het voorstel een zodanige aanpassing van de organisatie van de publieke omroep wordt beoogd dat het aanbod daarvan beter aansluit bij de actuele maatschappelijke en culturele verhoudingen. In dat verband wordt zoals eerder opgemerkt, gekozen voor een omslag in basisopzet van een model gebaseerd op een coördinerende rol voor de NPO naar een model gebaseerd op een regierol voor de NPO.

Het betreft evenwel een fundamentele verandering die nieuwe dilemma's oproept. Zoals eerder opgemerkt is de opzet van het bestel hybride van karakter, doordat naast de (versterkte rol van de) NPO, de omroepverenigingen daarin een rol behouden. Deze opzet roept verschillende vragen op.

Doordat de NPO – een bestuursorgaan – een doorslaggevende rol krijgt bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht, in plaats van de – private – omroepverenigingen, ontstaat de noodzaak om de taakopdracht van de publieke omroep nauwkeuriger te omschrijven (zie hierna punt 4), en meer dan in het verleden bepaalde aspecten omtrent de positie en het functioneren van de NPO wettelijk te regelen, onder meer om de pluriformiteit en de onafhankelijkheid van de publieke omroep te verzekeren (zie ook de punten 5 en 6). Het voorstel voorziet hierin evenwel niet en laat regeling van deze cruciale onderwerpen in belangrijke mate over aan interne regelingen van de NPO. Daarnaast brengt het voorstel weinig veranderingen aan in de bepalingen over de positie van de omroepverenigingen (en de financiering ervan), waardoor onzekerheid ontstaat over hun rol en positie (zie ook de punten 7 en 8). Het wetsvoorstel is daarmee naar het oordeel van de Afdeling te beperkt van opzet om de gevolgen van de veranderende rol van de NPO voor de inrichting van het bestel van de landelijke publieke omroep te ondervangen. De Afdeling werkt deze thema's hieronder nader uit. Van belang daarbij is dat in het voorstel in ieder geval de hoofdlijnen met betrekking tot de toedeling van bevoegdheden en de inrichting van procedures worden opgenomen, mede om conflicten hierover te voorkomen.

De Afdeling adviseert, mede in het licht van het navolgende, de opzet van het voorstel nader te bezien.

3. Algemeen oordeel

a. Motivering noodzaak

De Afdeling merkt op dat zij het streven om te komen tot een aanpassing van het huidige bestel begrijpt, maar dat de noodzaak daartoe beter over het voetlicht komt in de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67, hierna: visiebrief) dan in de memorie van toelichting. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld, met name op het punt van het belang van de technische ontwikkelingen.

b. Moment van indiening

De Afdeling stelt vragen bij de wenselijkheid van de inwerkingtreding al per 1 januari 2016 van de voorgestelde wijzigingen. Zij brengt naar voren dat de Wet van 6 november 2013 tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Stb. 454; hierna: Moderniseringswet) deels pas per 1 januari 2016 zijn beslag krijgt, zodat de effecten van die wet nu nog niet zichtbaar kunnen zijn. Daarom moet volgens de Afdeling nader worden gemotiveerd waarom een nieuwe wijziging van de inrichting van de publieke media nu al nodig is. Naar aanleiding van deze opmerking wijst de regering erop dat haar beleid ten aanzien van de publieke omroep is opgezet als plan in drie stappen (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 29). Deze stappen zijn weergegeven in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting. De Moderniseringswet is de eerste stap en dit wetsvoorstel is de derde stap.[13] Met de Moderniseringswet zijn de omroepverenigingen gebundeld en is de budgetsystematiek aangepast (Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 3). Dit wetsvoorstel richt zich op de toekomstbestendigheid van het aldus slagvaardiger ingerichte bestel. De verschillende stappen vullen elkaar aan en versterken elkaar, waarbij de verschillende aangrijpingspunten en accenten maken dat de noodzaak van dit (derde) wetsvoorstel niet pas zichtbaar wordt met de effecten van de Moderniseringswet. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2016 vloeit voort uit het driestappenplan en vormt een onmisbare schakel in het geheel.

De memorie van toelichting is waar nodig ter verduidelijking aangepast.

c. Eindperspectief?

Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling binnen welk perspectief het wetsvoorstel moet worden geplaatst, merkt de regering op dat het steeds haar plan is geweest om het publieke mediabestel te moderniseren en toekomstbestendig te maken in drie stappen. Dit wetsvoorstel is de derde stap. Deze opzet bepaalt het perspectief van het wetsvoorstel. Wat de regering betreft, is hiermee de toekomstbestendigheid van het publieke mediabestel vormgegeven. Dit neemt natuurlijk niet weg dat nadere aanpassingen nodig kunnen zijn, mochten ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

De opmerking van de Afdeling over de waarborging van de pluriformiteit zal worden behandeld onder punt 5.

---

[13] De tweede stap is een wet met enkele financiële maatregelen, de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting (Stb. 570).

d. Voorstel te beperkt van opzet

De Afdeling geeft in dit punt een overzicht van opmerkingen die worden uitgewerkt in de punten 4 tot en met 7. Deze opmerkingen zullen hierna bij die punten worden behandeld.

4. Omschrijving publieke mediaopdracht

De omschrijving van de publieke mediaopdracht is van belang, omdat hiermee de taakopdracht van de publieke omroep wordt bepaald. Dit is ook van belang om te voorkomen dat de publieke media, die in sterke mate met collectieve middelen worden bekostigd, op oneigenlijke wijze concurreren met commerciële media (dit is in het bijzonder ook van belang in verband met de eisen die uit het EU-recht voortvloeien, zie punt 9). Tot nu toe is de publieke mediaopdracht relatief ruim en open geformuleerd. Het primaat van de omroepverenigingen, die hun eigen doelgroepen bedienen, geeft een nadere invulling en moet leiden tot enige (zelf)beperking: puur commerciële programmering past niet bij een publieke omroepvereniging.

Met het voorstel wordt de uitvoering van de publieke mediaopdracht in sterke mate geregisseerd door de NPO in plaats van door de omroepverenigingen. Dat vereist scherpere criteria om de inhoud van de publieke mediaopdracht te bepalen.
Het voorstel voorziet daarom in een beperking van de mogelijkheid om amusement te kunnen inzetten.[14] In de huidige wet is «verstrooiing» onderdeel van de publieke mediaopdracht, mits deze voldoet aan de eisen van het tweede lid. In het voorstel mag amusement alleen worden ingezet als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken.

Omdat het voorstel overigens geen wijzigingen aanbrengt in de publieke mediaopdracht lijkt de omschrijving die resulteert ruimer dan de omschrijving die het kabinet heeft gegeven in de brief van 13 oktober 2014.[15] Nu de meerwaarde van de publieke omroep mede berust op de elementen voor de publieke mediaopdracht die in die brief zijn opgenomen, ligt het voor de hand om deze ook in het voorstel zelf neer te leggen.

De Afdeling adviseert de omschrijving van de publieke mediaopdracht met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

4. Omschrijving publieke mediaopdracht

De Afdeling plaatst de voorgestelde aanscherping van de publieke mediaopdracht in het licht van de grotere regierol van de NPO. Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, is voor de regering bij de aanscherping van de publieke mediaopdracht niet een formeel, maar een inhoudelijk argument bepalend geweest, namelijk het oogmerk om de publieke omroep meer richting te geven en om te komen tot een meer herkenbaar aanbod van de publieke omroep. De regering is van mening dat in de gekozen formulering van de wijzigingsbepaling duidelijk wordt dat programma's met amusement als doel op zich geen kerntaak zijn voor de publieke omroep. Om die reden wordt het woord verstrooiing geschrapt uit artikel 2.1, eerste lid, Mediawet 2008 (hierna: Mediawet). Dit laat echter onverlet dat amusement nog wel een rol kan hebben ten dienste van informatie, cultuur en educatie. Gelet op dit alles neemt de

[14] Zie artikel 2.1, eerste lid.
[15] Kamerstukken II 2014/15, 32 827, nr. 67, blz. 4–6. Zie hiervoor punt 2.

regering het advies van de Afdeling om de omschrijving van de publieke mediaopdracht nader aan te passen niet over.

5. Pluriformiteit

Pluriformiteit heeft van oudsher ten grondslag gelegen aan het publieke mediabestel. De gedachte in de Mediawet 2008 was dat:
«De publieke omroep kan handelen vanuit inhoudelijke motieven en niet met een winstoogmerk. In ruil voor belastinggeld waarborgt hij publieke belangen in het medialandschap. In Nederland is pluriformiteit daarbij een kernwoord. Pluriformiteit heeft allereerst te maken met variatie aan invalshoeken en opvattingen. In de Mediawet is (en blijft) geregeld dat de publieke zendtijd open staat voor maatschappelijke stromingen met een aantoonbare achterban, in de vorm van omroepverenigingen met leden. Zij zorgen voor inkleuring van programma's vanuit hun missie. De organisaties met een wettelijke taak (NOS, NPS, Educom) dragen vanuit een ongebonden opstelling bij aan de pluriformiteit van het publieke aanbod.

Pluriformiteit slaat verder op een gevarieerd aanbod. Het is de taak van de publieke omroep een waaier aan programma's te verzorgen: met uiteenlopende onderwerpen, in diverse genres, en voor grote en kleine doelgroepen. Het accent ligt daarbij op informatie, educatie en cultuur, maar amusement hoort evenzeer in het pakket. Deze brede taak is in de Mediawet verankerd. Pluriformiteit gaat uiteraard ook over de afname, over wie kijken en luisteren.
De publieke omroep kan zijn opdracht alleen waarmaken wanneer hij diverse geledingen binnen het Nederlandse publiek aanspreekt en bereikt. In ieders mediagebruik moet de publieke omroep een rol van betekenis spelen. Ook dit is een wettelijk verankerde opdracht.»[16]

Sinds de invoering van de Mediawet 2008 is de discussie geïntensiveerd over de vraag of een bestel dat gebouwd is rond omroepverenigingen met leden nog wel de beste manier is om pluriformiteit in het media-aanbod te organiseren.[17]

Het voorstel wil de pluriformiteit verzekeren door het mediabestel te openen voor andere partijen dan de huidige omroeporganisaties. Ook maatschappelijke organisaties en creatieve, onafhankelijke programmamakers met een idee, programmaformat of concreet product moeten bij de publieke omroep terecht kunnen. Dit versterkt de creatieve competitie in het bestel, verbetert de kwaliteit en vergroot pluriformiteit van de programmering.[18]

De mate waarin pluriformiteit tot uitdrukking komt in de uitvoering van de publieke mediaopdracht is in het voorstel in sterke mate afhankelijk van het concessiebeleidsplan en de keuzes bij de uitvoering die worden gemaakt door de NPO (de zogenoemde genrecoördinatoren). Weliswaar schrijft artikel 2.1, tweede lid, onder a tot c van de Mediawet voor dat het media-aanbod pluriform moet zijn, maar ziet de Afdeling het goed, dan wordt in het voorstel de wijze van invulling van deze opdracht geheel aan de NPO overgelaten.

[16] Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3, blz. 4.
[17] Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 3.
[18] Brief van 6 maart 2015 van de Staatssecretaris van OCW aan de NPO over de Uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel in het concessiebeleidsplan.

De enige (nieuwe) voorziening met betrekking tot pluriformiteit in het voorstel is de introductie van een redactie. Deze redactie is – blijkens het voorgestelde artikel 2.56 – samengesteld uit de omroepverenigingen en de NOS en de NTR. Gelet op de samenstelling van deze redacties (de omroepverenigingen) is het de vraag of dit een afdoende instrument is om pluriformiteit te verzekeren, in het bijzonder waar het gaat om die belangen en geluiden die niet al in het publieke bestel zijn vertegenwoordigd. De Afdeling meent dat het voorstel daarmee onvoldoende voorziet in het waarborgen van pluriformiteit bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht.

De Afdeling adviseert op het bovenstaande in te gaan en het voorstel op dit punt aan te passen.

5. Pluriformiteit

Terecht vraagt de Afdeling aandacht voor de pluriformiteit van het publieke mediabestel. Ook de regering acht deze van wezenlijk belang. Pluriformiteit is onderdeel van de publieke mediaopdracht in de Mediawet (artikel 2.1, tweede lid, onder a). Deze opdracht geldt voor de gehele landelijke publieke mediadienst, dus zowel voor de NPO als voor de landelijke publieke media-instellingen. De Afdeling schrijft dat, als zij het goed ziet, het wetsvoorstel de wijze van invulling van de publieke mediaopdracht overlaat aan de NPO.

Het klopt dat de NPO een grotere, meer sturende rol krijgt, maar de inbreng van de landelijke publieke media-instellingen blijft in de visie van de regering cruciaal voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Het bestel blijft bestaan uit een centrale bestuurlijke organisatie en verschillende privaatrechtelijke omroeporganisaties die op basis van de aan hen verleende erkenning exclusief zijn belast met het verzorgen van het media-aanbod voor de publieke omroep.[19] Het voorstel verandert evenmin iets aan de wijze waarop de erkenningen worden verleend of aan de financieringssystematiek van de publieke omroep.

De wijzigingen die voortvloeien uit dit voorstel richten zich op de wijze waarop de NPO en omroeporganisaties binnen het bestel samenwerken. Om deze verandering te duiden is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen programmeren en het maken van programma's ofwel het produceren. De stelregel is dat de NPO het primaat heeft bij het programmeren. Onder programmeren wordt zowel het ontwikkelen van een programmastrategie verstaan, als de programmering, positionering en budgettering van media-aanbod op de aanbodkanalen. De omroeporganisaties zijn – en blijven – verantwoordelijk voor het (co)produceren van media-aanbod. Zij ontvangen de middelen, bepalen de vorm en inhoud en zorgen dat het programma wordt geproduceerd, zoals bepaald in artikel 2.88 Mediawet. Ook de toegang van externe partijen tot het bestel verandert die verdeling niet.

Het programmeerproces en de programmatische autonomie van de omroeporganisaties kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Bij de beoordeling of een programmavoorstel past bij het profiel van een aanbodkanaal of de publieke omroep als geheel, vormt de NPO zich een oordeel over de inhoud van het programma. Tegelijkertijd zijn de omroeporganisaties betrokken bij het samenstellen van het programmaschema. Deze interactiviteit kan tot spanning leiden. Spanning tussen inhoud en programmering is echter inherent aan het pluriforme bestel.

---

[19] Daarnaast zijn er nog de stichtingen NOS en NTR die op grond van de Mediawet de taak hebben media-aanbod te verzorgen, de zogenoemde taakorganisaties.

Juist dit samenspel tussen de NPO en de omroeporganisaties zorgt voor grotere creativiteit en maakt daarmee het Nederlandse publieke bestel uniek. Het komt dus aan op een goed samenspel tussen de NPO en de omroeporganisaties.

De memorie van toelichting is op onderdelen aangevuld om dit te verduidelijken.

Vanwege de grotere rol van de NPO in het bepalen van de strategie van de publieke omroep en de nieuwe bevoegdheden die de NPO heeft in het programmeerproces, is pluriformiteit een belangrijk aandachtspunt voor de regering. De Afdeling stelt dat de dominante rol van de NPO risico's met zich meebrengt voor de pluriformiteit. Het wetsvoorstel onderkent dit risico echter al. Omdat op dit moment de (publieke) legitimatie bij de NPO onvoldoende is, zet het voorstel in op versterkte publieksbetrokkenheid. Dit wordt een wettelijke taak van de NPO. Artikel 2.2, tweede lid, Mediawet wordt hiermee uitgebreid. Het doel is dat de NPO een eigen relatie met het publiek opbouwt, in aanvulling op de relatie die de omroepen hebben met hun achterban. Dit versterkt de legitimatie van de publieke omroep en vergroot de pluriformiteit van de programmering. Op die manier kan de landelijke publieke omroep er zijn voor 17 miljoen Nederlanders in plaats van alleen voor 3,5 miljoen leden.

Bij het samenstellen van de programmering houden de omroeporganisaties een positie via de redactie (artikel 2.56 Mediawet). De redactie is een bestaand instrument, waarvan alleen de vormgeving wordt aangepast, zodat deze niet langer is gekoppeld aan programmakanalen, maar platform onafhankelijk kan functioneren. Pluriformiteit van het media-aanbod is een hoofdelement van de mediaopdracht en daarmee dus ook een belangrijk aandachtspunt voor de vijfjaarlijkse evaluatiecommissie die onderzoekt hoe de publieke omroep uitvoering geeft aan de publieke mediaopdracht.

Het is noodzakelijk dat de publieke omroep meer vanuit een gemeenschappelijk strategie wordt aangestuurd. Daarom krijgt het concessiebeleidsplan een grotere sturende werking. De daarin gemaakte keuzes werken door in de strategie over de programmering. De regering wijst erop dat ten behoeve van de publieke legitimatie van de NPO publieksbetrokkenheid wordt toegevoegd als onderdeel van het concessiebeleidsplan. Daarnaast geven de opmerkingen van de Afdeling over pluriformiteit de regering aanleiding om in de wettelijke procedure voor het tot stand komen van het concessiebeleidsplan een extra waarborg te introduceren, namelijk een in artikel 2.21, tweede lid, Mediawet op te nemen verplichting voor de Raad voor cultuur en het Commissariaat om in hun advies over het plan aandacht te schenken aan hoe daarin vorm wordt gegeven aan de pluriformiteit van het media-aanbod. Voorkomen moet worden dat op voorhand bepaalde geluiden of stromingen in de samenleving kunnen worden uitgesloten.

Het voorstel is op dit onderdeel aangepast en de memorie van toelichting is waar nodig aangevuld.

6. Onafhankelijkheid: «checks & balances»

In het huidige stelsel is er door het primaat van de omroepverenigingen en hun rechten op zendtijd een zekere waarborg dat alle omroepverenigingen aan bod komen en op die manier enige vorm van diversiteit is verzekerd. Op de inhoud van programma's is geen (voorafgaande)

controle. Dat verandert in het voorstel: er zijn geen garanties op zendtijd[20] *en programma's worden vooraf beoordeeld door de NPO.*[21]

De toelichting vermeldt terecht dat de grotere en meer regisserende rol van NPO vraagt om heldere «checks & balances».[22] *Voor de interne checks & balances wordt in sterke mate vertrouwd op interne maatregelen van de NPO zelf. Daarnaast wordt de rol van de Raad van Toezicht (RvT) van de NPO verbreed en verstevigd. De RvT bij de NPO wordt evenwel benoemd door het Rijk, zodat dit de facto betekent dat de greep van het Rijk op de NPO, en daarmee – in de nieuwe structuur – op de publieke omroep, wordt verstevigd.*

Dit roept de vraag op of het voorstel in overeenstemming is met artikel 7, tweede lid, van de Grondwet en artikel 10 EVRM.[23] *Artikel 7, tweede lid, eerste volzin, geeft de wetgever een ruime bevoegdheid om tot regulering en beperking van de uitingsvrijheid over te gaan. De formele wetgever en lagere regelgevers krachtens delegatie mogen daarom algemene regels stellen waaraan de inhoud van omroepprogramma's moet voldoen. Ook is een verlofstelstel waarbij vooraf getoetst wordt aan inhoudelijke criteria met betrekking tot het aan te bieden programmapakket in zijn geheel toegestaan.*[24] *Artikel 7, tweede lid, tweede volzin van de Grondwet verbiedt wel het voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio of televisieuitzending. Deze bepaling sluit uit dat een voorgenomen uiting aan een overheidsorgaan moet worden voorgelegd voordat deze mag worden uitgezonden.*[25] *Artikel 10, eerste lid, eerste en tweede volzin van het EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Het tweede lid van artikel 10 geeft de mogelijkheid om de uitoefening van deze vrijheden te onderwerpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in verband met een aantal limitatief opgesomde doeleinden.*

Het antwoord op de vraag of het voorstel strijdig is met deze bepalingen hangt mede af van de wijze waarop de NPO besluiten gaat nemen over het wel of niet uitzenden van door de omroepen voorgestelde programma's. Blijkens de toelichting wordt met het wetsvoorstel ruimte geboden voor het introduceren van genrecoördinatoren.[26] *Dit zijn medewerkers van de NPO die in mandaat namens de raad van bestuur de plaatsing van het media-aanbod op de aanbodkanalen coördineren. Zij worden verantwoordelijk voor het uitvoeren van de publieke taak in een bepaald genre vanuit een duidelijke visie op de inhoud en de manier waarop het publiek het beste kan worden bereikt. In de toelichting wordt op verschillende plekken de rol van deze genrecoördinatoren benadrukt. Het voorstel zelf bevat echter geen bepalingen over de genrecoördinatoren. De toelichting vermeldt hierover slechts dat de NPO regels kan stellen over de genrecoördinatoren en daarbij ook de wijze van benoeming kan vastleggen.*[27] *Ook blijkt uit de toelichting dat het gewenst*

[20] De artikelen 2.51 Mw en 2.52 Mw vervallen.
[21] Het concessiebeleidsplan wordt bepalend. Zie toelichting, hoofdstuk 2, onder «Meer gemeenschappelijkheid en herkenbaarheid publieke omroep», alsmede hoofdstuk 5.
[22] Zie paragraaf 6 van de toelichting.
[23] Voor zover het voorstel de uitvoering van Unierecht behelst, is ook artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van toepassing.
[24] Kamerstukken II 1974/75, 13 872, nr. 3, blz. 34.
[25] Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 30.
[26] Toelichting, paragraaf 5.1 Sturing door de NPO.
[27] Toelichting, paragraaf 4.3 Meer flexibiliteit inrichting redacties.

wordt geacht dat genrecoördinatoren slechts tijdelijk worden benoemd gelet op hun invloed op de inhoudelijke koers van de publieke omroep.[28] *De Afdeling merkt voorts op dat de toelichting geen duidelijkheid verschaft over de verhouding tussen de netcoördinator en de genrecoördinator.*

Omdat het voorstel geen bepalingen bevat over de wijze waarop de genrecoördinatoren de plaatsing van het media-aanbod gaan vormgeven, is niet op voorhand duidelijk of hierbij sprake kan zijn van een werkwijze die – enkel – valt onder de eerste volzin van artikel 7, tweede lid, van de Grondwet of dat ook sprake kan zijn van een werkwijze die in strijd kan komen met de tweede volzin van deze bepaling.[29] *Tevens is niet duidelijk of het voorstel voldoet aan de eisen die artikel 10 EVRM stelt aan een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Door de veranderde rol van de NPO, alsmede de positie van de NPO als onderdeel van de overheid, rijst daarmee de vraag of voldaan wordt aan de eisen die de Grondwet en het EVRM stellen aan een onafhankelijke media.*

Om te verzekeren dat met het voorstel geen inbreuk wordt gemaakt op de genoemde grondrechten is het noodzakelijk om de NPO een grotere onafhankelijkheid te geven ten opzichte van de overheid, bijvoorbeeld door een andere wijze van benoeming van de RvT. Grotere onafhankelijkheid brengt ook mee dat er wordt voorzien in een meer precieze wettelijke omschrijving van de publieke taken (publieke mediaopdracht, zie punt 4) en van de taken en bevoegdheden van de betrokken partijen.

De Afdeling acht het noodzakelijk, gelet op de rol die de genrecoördinatoren krijgen in het bestel, dat het voorstel ten minste een regeling van hun positie bevat, zodanig dat uitgesloten wordt dat zij voorafgaand toezicht op de inhoud van programma's en uitzendingen kunnen uitoefenen.

De Afdeling concludeert dat het noodzakelijk is om het voorstel aan te vullen om zeker te stellen dat het voorstel voldoet aan de genoemde bepalingen. Zij adviseert daarom om het voorstel op deze punten aan te passen.

6. Onafhankelijkheid: «checks & balances»

De Afdeling vraagt aandacht voor het belang van de onafhankelijkheid van de publieke omroep en van het verbod op voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio of televisie-uitzending. Aandachtspunten zijn daarbij voor de Afdeling de rol en de onafhankelijkheid van de NPO en meer specifiek de rol van genrecoördinatoren. Uiteraard onderschrijft de regering het belang van onafhankelijkheid van de media. Te allen tijde moet worden voorkomen dat de overheid voorafgaand toezicht op media kan uitoefenen.

De Afdeling stelt dat het primaat van de omroeporganisaties en hun recht op zendtijd een zekere waarborg vormden voor enige vorm van diversiteit, en dat het wetsvoorstel dit verandert. Ook stelt zij dat het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie voorafgaande controle op de inhoud van programma's door de NPO introduceert. De opmerkingen van de Afdeling hebben de regering aanleiding gegeven om het wetsvoorstel aan te passen door een kwalitatieve bepaling te introduceren waarmee de relatie wordt geborgd tussen garantiebudget en ruimte op de

---

[28] Toelichting, paragraaf 6.1.1. NPO – interne checks & balances.
[29] Vergelijk over deze materie de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 juli 2002, AB 2003, 204).

aanbodkanalen. Artikel 2.54 Mediawet wordt dienovereenkomstig uitgebreid. De regering houdt echter vast aan het schrappen van de zendtijd- en plaatsingsgaranties. Dit wordt verder toegelicht onder punt 7. Het standpunt van de regering is dat de positie van de NPO ten opzichte van de omroepverenigingen wat betreft voorafgaande controle op programma's niet wezenlijk verandert in dit wetsvoorstel. De bevoegdheid van de NPO gaat, zoals ook onder het vorige punt is toegelicht, over het programmeren van het media-aanbod en niet over het produceren. De redactionele vorm en inhoud is en blijft de verantwoordelijkheid van de omroeporganisaties, zoals vastgelegd in artikel 2.88 Mediawet. Omdat het programmeerproces en de productie van het aanbod altijd verbonden zijn en deze verbinding inherente spanning kent, is het van groot belang om voldoende checks & balances te hebben in het bestel. Verschillende elementen die de Afdeling benoemt, worden hieronder toegelicht.

De NPO heeft een bepalende rol in het vormgeven van de strategie van de landelijke publieke mediadienst en coördineert vanuit die strategie de programmering. Die rol wordt in het wetsvoorstel groter. Vanuit die rol heeft de NPO invloed op het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. In de huidige Mediawet is al bepaald dat de NPO de bevoegdheid heeft om te beoordelen of het media-aanbod past binnen de kaders van de publieke mediaopdracht, het concessiebeleidsplan en de profielen van de aanbodkanalen. Dit betekent dat de NPO, vanuit het belang van de publieke opdracht en de gemeenschappelijke strategie, kan bepalen dat programma's wel of niet op de aanbodkanalen worden geplaatst. Dit kan de NPO echter niet zomaar doen. De basis is uiteraard de publieke media-opdracht in de wet, die wordt vertaald in een concessiebeleidsplan. Vanuit het concessiebeleidsplan worden profielen voor de aanbodkanalen vastgesteld, waarop vervolgens het programmaschema wordt gebaseerd. De NPO en de omroeporganisaties werken voor het tot stand brengen van de programmering op de algemene televisieprogrammakanalen met de geld-op-schema-systematiek. Daarin zijn de «slots» op de aanbodkanalen ingedeeld aan de hand van de profielen en de prioriteiten in het concessiebeleidsplan. Het budget voor de omroeporganisaties wordt hieraan gekoppeld. De NPO legt in het urenindelingsbesluit vast welke programma's door welke omroep voor welk budget mogen worden gemaakt. Bij de programmering van de radiokanalen wordt gewerkt met een audiojaarplan dat is uitgewerkt in een paletschema. Deze werkwijze ligt vast in het coördinatiereglement. De NPO werkt altijd binnen de hierboven beschreven kaders.

Op verschillende manieren wordt er voor gezorgd dat deze kaders ruimte bieden voor de pluriformiteit, en dat de omroeporganisaties voldoende mogelijkheden hebben voor inspraak en voor het uitoefenen van hun verantwoordelijkheid voor vorm en inhoud. Het college van omroepen adviseert over het concessiebeleidsplan. Bij het opstellen van de profielen van de aanbodkanalen zijn de redacties betrokken, met daarin vertegenwoordigers van de omroeporganisaties en hetzelfde geldt voor het opstellen van het programmaschema. De omroeporganisaties hebben dus formeel, maar uiteraard ook informeel, inspraak op de kaders die de NPO opstelt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling, is in het wetsvoorstel nog een extra waarborg toegevoegd. Zoals toegelicht is onder punt 6, wordt de mate waarin de NPO uitvoering geeft aan de pluriformiteit van het media-aanbod een verplicht onderdeel bij de advisering over het concessiebeleidsplan.

De memorie van toelichting is waar nodig op onderdelen aangepast, onder andere door de taken en bevoegdheden van betrokken partijen beter te beschrijven.

Volgens de Afdeling brengt de grotere rol van de NPO met zich mee dat de onafhankelijkheid van de NPO ten opzichte van de overheid moet worden verstevigd. Dit kan volgens haar bijvoorbeeld door een andere wijze van benoeming van de raad van toezicht. De regering merkt op dat het nu zo is geregeld dat de raad van toezicht wordt benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister. De regering wil deze benoemingswijze, en de rol van de Minister daarin, handhaven. De NPO voert immers een publieke taak uit met publiek geld. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling wordt het wetsvoorstel wel zo aangepast dat in artikel 2.5 Mediawet, ter versteviging van de onafhankelijkheid van de raad van toezicht, de benoemingsprocedure voor die raad wordt vastgelegd. Het gaat dan om (1) het instellen van een onafhankelijke benoemingsadviescommissie, (2) het opstellen van functieprofielen en (3) openbare werving. Ten slotte wordt nog ter vergroting van de onafhankelijkheid van de raad van toezicht in het wetsvoorstel uitgesloten dat een lid van de raad van bestuur na beëindiging van dat lidmaatschap aansluitend kan plaatsnemen in de raad van toezicht.

Het voorstel is op deze onderdelen aangepast en de memorie van toelichting waar nodig aangevuld.

De Afdeling adviseert om de positie van genrecoördinatoren op te nemen in het wetsvoorstel. De regering vindt het echter niet wenselijk om specifieke functies binnen de organisatie op te nemen in de wet. Wettelijke bepalingen zorgen voor inflexibiliteit en laten de NPO onvoldoende ruimte om de functies in te richten op een manier die goed aansluit bij de werkwijze in de praktijk. Niet voor niets is de functie van de huidige netcoördinatoren ook niet in de wet geregeld, maar in het coördinatiereglement van de NPO. Genrecoördinatoren werken, net als netcoördinatoren, in mandaat namens de raad van bestuur van de NPO. Dat betekent dat zij zich moeten houden aan de kaders die hierboven zijn beschreven. De regering meent dat de voorschriften in de Mediawet voor nadere regeling door de NPO op dit punt voldoende zijn. Niet alleen is de NPO verplicht een coördinatiereglement op te stellen, maar daarin moet ook de wijze waarop de coördinatie en ordening van het media-aanbod tussen de verschillende programmakanalen plaatsvindt uitdrukkelijk worden beschreven (artikel 2.57, onder a, Mediawet). Het moet uiteraard wel helder zijn voor betrokkenen wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Het ligt daarom voor de hand dat een beschrijving van de functie van genrecoördinator wordt opgenomen in het coördinatiereglement van de NPO. De NPO kan in het reglement ook de relatie tussen net- en genrecoördinatoren opnemen.

7. Rol omroepverenigingen

Het voorstel roept de vraag op wat de betekenis van de omroepverenigingen in het nieuwe model is. In het huidige bestel heeft een omroepvereniging recht op een aandeel in de zendtijd, afhankelijk van de status. Voor die status is vooral van belang hoeveel leden de vereniging heeft. Veel leden veronderstelt dat veel inwoners van Nederland media-aanbod van die kleur wensen; dat vertaalt zich in een groter aandeel in de zendtijd.

De Afdeling maakt over de rol en betekenis van de omroepverenigingen de volgende opmerkingen.

a. Profiel omroepverenigingen

In het advies over het voorstel om het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren heeft de Afdeling er reeds op gewezen dat het voor omroepverenigingen moeilijker zal worden om hun eigen profiel voor het voetlicht te brengen omdat zij binnen de samenwerkingsgroep moeten functioneren. De regering gaf toen aan dat de organisatorische concentratie er niet aan in de weg staat dat de verschillende voor het publiek herkenbare profielen, merken en programma's behouden blijven en daardoor blijven aansluiten bij de interesses van het publiek.[30]

In het voorstel wordt deze band nog verder doorgesneden. De omroepvereniging beschikt niet meer over wettelijk gegarandeerde zendtijd waar in beginsel (binnen wettelijke kaders) naar eigen goeddunken over kan worden beschikt; zij krijgen ook minder garanties, onder andere doordat ook externe partijen tot het bestel worden toegelaten. De zendtijd- en plaatsingsgaranties (garanties over de evenwichtige plaatsing van aanbod over de dag) worden met het voorstel geschrapt. Geen garanties dus meer over de hoeveelheid zendtijd en sturing van bovenaf over de beschikbaar gestelde zendtijd. Hiermee vervalt ook het argument dat voor het publiek herkenbare programma's behouden blijven, omdat het voortaan de NPO is die over de programmering beslist.

Met het voorstel kunnen omroepverenigingen hun ambities nog slechts realiseren voor zover die passen binnen de ambities van de NPO, neergelegd in het concessiebeleidsplan, en binnen het beleid van de genrecoördinatoren. Omdat het aantal leden niet meer bepalend is voor de mate waarin het geluid van de desbetreffende omroepvereniging te horen is, wordt het ook de vraag welke stimulans er nog is voor de omroepverenigingen om te proberen zoveel mogelijk leden te hebben, en welke redenen er nog zijn om lid te worden van een omroepvereniging.

Tegelijkertijd blijft het stelsel van de omroepverenigingen intact en blijft ook de financiering van de omroepverenigingen vrijwel volledig in stand en ook de overige bepalingen rond het functioneren van de omroepverenigingen (zie hierover ook punt 8). Al met al wordt de positie van de omroepverenigingen hybride en onduidelijk. De nieuwe opzet dwingt ertoe hun rol en positie opnieuw te doordenken, te verhelderen en hun gewijzigde positie in de wet te verankeren. Dat is in het voorstel onvoldoende gebeurd.

De Afdeling adviseert de nieuwe rol van de omroepverenigingen in het voorstel te verduidelijken.

b. Artikel 2.88 Mw

Met de regierol van de NPO rijzen evenwel vragen over artikel 2.88 Mw. Dat artikel bepaalt in het eerste lid dat de publieke media-instellingen (zelf) vorm en inhoud bepalen van het door hen verzorgde media-aanbod en daar voor verantwoordelijk zijn. Voorts regelt dit artikel de totstandkoming van een redactiestatuut. Dit artikel wordt in het voorstel niet gewijzigd. Deze bepaling is logisch in het huidige bestel, waarin omroepverenigingen over eigen zendtijd beschikken die zij zelf invullen. Daarvan is in het voorstel evenwel geen sprake meer. Het is daarom niet op voorhand duidelijk waarom artikel 2.88 Mw niet zou moeten worden aangepast.

[30] Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 4, blz. 4.

De Afdeling adviseert op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. Betrekken omroepverenigingen bij voorstellen externen.

In de toelichting wordt over de wijze waarop de omroepen door de NPO betrokken worden bij het uitwerken van voorstellen van externe partijen gesteld dat indien de NPO vindt dat een voorstel niet aansluit bij één van de omroepen of als er geen geïnteresseerde omroepen zijn, dan kan de NTR verplicht worden om zich te verbinden aan het voorstel binnen de kaders die de NPO gegeven heeft.[31] *Hieruit kan worden afgeleid dat de NPO niet verplicht is om de omroepen de mogelijkheid te geven om een voorstel van een externe te verzorgen, omdat de NPO ook direct kan besluiten het aan de NTR op te dragen. Het is echter niet duidelijk waarom omroepverenigingen niet in eerste instantie de mogelijkheid zouden moeten krijgen om het voorstel van een externe te verzorgen. Gelet op het feit dat beoogd wordt dat de NPO de regierol krijgt, maar dat de omroepverenigingen in hoofdzaak verantwoordelijk blijven voor het verzorgen van het media-aanbod, ligt het voor de hand dat in het voorstel te bepalen.*

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

7. Rol omroepverenigingen

Volgens de Afdeling is de hoeveelheid zendtijd van een omroeporganisatie afhankelijk van de hoeveelheid leden. Strikt genomen is dat niet meer het geval. Het klopt dat een omroeporganisatie een bepaald aantal leden nodig heeft om aanspraak te maken op een (voorlopige) erkenning, maar het is niet meer zo dat de hoeveelheid leden direct invloed heeft op de hoeveelheid zendtijd. Deze koppeling is losgelaten in de Moderniseringswet. Het minimum aantal uren zendtijd is nu afhankelijk van het aantal omroeporganisaties in het bestel. Het aantal leden van een omroepvereniging blijft van belang bij het aanvragen van een erkenning en uiteraard voor de betrokkenheid en de band met het publiek. Leden van een omroep kunnen ook deelnemen in een ledenraad en invloed uitoefenen op de programma's van een omroep.

a. Profiel omroepverenigingen

De Afdeling stelt dat indien de zendtijd- en plaatsingsgaranties worden geschrapt, de omroeporganisaties hun ambities nog slechts kunnen realiseren voor zover die passen binnen de ambities van de NPO. De regering is van mening dat, zoals onder punt 5 is toegelicht, uit dit wetsvoorstel inderdaad een grotere rol voor de NPO voortvloeit, maar dat die rol gaat over de algemene strategie, die wordt uitgewerkt in de programmering. De verantwoordelijkheid voor de redactionele keuzes blijft onverminderd bij de omroeporganisaties. Onder punt 6 is uiteengezet dat de omroeporganisaties volgens de regering voldoende mogelijkheden hebben om hun redactionele autonomie in een programma te waarborgen. Het behouden van de huidige zendtijd- en plaatsingsgaranties is echter onwenselijk, omdat de garanties in de weg staan aan een optimale programmering. Daarnaast is de koppeling aan specifieke uren en programmakanalen niet langer logisch in een tijd waarin het aandeel van on-demand aanbod steeds groter wordt.

[31] Toelichting, paragraaf 4.1.2 Werkwijze toegang externen.

Het belang van het waarborgen van pluriformiteit, aangevuld met de EU-rechtelijke argumenten over de relatie tussen budget en zendtijd (punt 9), hebben de regering doen besluiten om een nieuwe, kwalitatieve bepaling op te nemen in het wetsvoorstel. De inflexibele zendtijd- en plaatsingsgaranties, die gebonden waren aan uren en specifieke programmakanalen, worden geschrapt. In plaats daarvan geeft de nieuwe bepaling de NPO de opdracht om er bij de coördinatie van het media-aanbod op de aanbodkanalen voor te zorgen dat er ruimte is voor media-aanbod van de omroeporganisaties. Het gaat dan meer precies om media-aanbod dat door de omroeporganisaties is vervaardigd met het garantiebudget. Dit doet er vanzelfsprekend niet aan af dat dit media-aanbod moet passen binnen de kaders van de publieke mediaopdracht, het concessiebeleidsplan en de overige randvoorwaarden voor de NPO bij de coördinatie van de aanbodkanalen.

Het voorstel is op dit onderdeel aangepast en de memorie van toelichting is aangevuld.

b. Artikel 2.88 Mediawet 2008

De Afdeling vraagt zich af of de regierol van de NPO geen gevolgen zou moeten hebben voor artikel 2.88 Mediawet, waarin is bepaald dat omroeporganisaties verantwoordelijk zijn voor vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod. De regering wil benadrukken dat dit artikel zijn functie behoudt. De sterkere rol van de NPO betekent een verandering in de manier waarop binnen het bestaande bestel door NPO en omroeporganisaties wordt samengewerkt. De positie van de NPO wordt steviger bij de strategische sturing en het programmeerproces, terwijl de omroeporganisaties verantwoordelijk blijven voor het (co)produceren van media-aanbod. De omroeporganisaties zijn op basis van de aan hen verleende erkenning exclusief belast met het verzorgen van het media-aanbod voor de publieke omroep. Zij ontvangen de middelen, en hebben over vorm en inhoud de autonomie die is vastgelegd in artikel 2.88 Mediawet. Onder punt 5 zijn de verschillende rollen binnen het bestel meer uitgebreid toegelicht.

De memorie van toelichting is op onderdelen aangevuld om dit te verduidelijken.

c. Betrekken omroepverenigingen bij voorstellen externen

Het wetsvoorstel geeft de NPO de bevoegdheid om het initiatief te nemen programma’s te laten verzorgen binnen het landelijke publieke bestel op basis van een voorstel van een externe partij. Bij dit proces heeft de NTR een speciale positie, omdat de taakorganisatie door de NPO kan worden verplicht om zich te verbinden aan een voorstel. De NPO kan een voorstel van een externe partij ook direct aan de NTR aanbieden. De Afdeling stelt de vraag waarom niet eerst de andere omroeporganisaties de mogelijkheid krijgen om het voorstel te verzorgen, en adviseert om het voorstel conform aan te passen. De regering neemt dit advies niet over, omdat zij het belangrijk vindt dat de NPO het voorstel kan aanbieden aan de omroeporganisatie die qua missie en visie het beste bij het voorstel past. Dat kan de NTR zijn, maar dat kan ook betekenen dat de NPO ervoor kiest om een voorstel alleen aan een andere omroeporganisatie aan te bieden. Om ervoor te zorgen dat de procedures rond de initiatiefbevoegdheid van de NPO transparant zijn voor alle partijen, wordt de NPO in dit wetsvoorstel verplicht om over de wijze waarop zij de nieuwe bevoegdheid gebruikt regels op te nemen in het coördinatiereglement.

8. Financiële aspecten

Met het voorstel beschikken de omroepverenigingen niet meer over zendtijdgaranties (en de verplichting om toegewezen zendtijd daadwerkelijk te vullen met programma's). De financiering van de publieke omroep blijft echter in grote lijnen ongewijzigd. Slechts voor het programmaversterkingsbudget geldt dat deze middelen ook aan derden kunnen worden vertrekt.[32]
Doordat de band tussen zendtijd en verdeling van publieke middelen aldus wordt doorgesneden, is het de vraag op welke wijze de programmering wordt gefinancierd voor zover de verdeling van zendtijd niet evenredig is met de verdeling van publieke middelen (rekening houdend met grotere mogelijkheden die het programmaversterkingsbudget biedt).

De toelichting stelt dat er geen probleem hoeft te zijn omdat een publieke omroepinstelling altijd coproducent en contractpartij is in geval van programmering door derden; dit neemt echter niet weg dat het ontbreken van uitzendgaranties kan leiden tot onderuitputting van aan omroepverenigingen verstrekte middelen.
Voorts kan nog een rol spelen dat omroepverenigingen ook over eigen inkomsten beschikken. Die middelen zijn uiteraard niet beschikbaar voor producties die worden verricht door derden. Dit kan betekenen dat zwaarder moet worden geleund op publieke financiering. In de toelichting wordt onvoldoende gemotiveerd waarom de bestaande wijze van financiering van de publieke omroep grotendeels in stand blijft.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

8. Financiële aspecten

Volgens de Afdeling wordt met het schrappen van de zendtijd- en plaatsingsgaranties, de band tussen zendtijd en de verdeling van publieke middelen doorgesneden. Omdat het garantiebudget wel blijft bestaan, bestaat dan het risico dat de zendtijd niet evenredig is met de verdeling van publieke middelen. De regering brengt onder de aandacht dat dit haar geen realistische situatie lijkt, gelet op de geld-op-schema-systematiek en de wijze van programmeren, die is geregeld in het coördinatiereglement. Door middel van deze instrumenten worden de middelen namelijk direct gekoppeld aan plaatsing op de aanbodkanalen. Ook stelt de Afdeling dat omroepverenigingen hun eigen inkomsten niet kunnen inzetten voor producties die worden verricht door derden, waardoor zwaarder moet worden geleund op publieke financiering. De regering meent dat dit niet het geval is. Omroeporganisaties kunnen er altijd voor kiezen om hun eigen inkomsten in te zetten voor de productie van media-aanbod voor de publieke aanbodkanalen, ook als dat aanbod (mede) door een derde wordt geproduceerd. Zoals uitgewerkt onder punt 7a heeft de regering besloten een nieuwe, kwalitatieve bepaling voor te stellen. Door deze toevoeging is ook in de wet de relatie geborgd tussen de publieke middelen en ruimte op de aanbodkanalen voor het media-aanbod dat daarmee is gemaakt.

Het voorstel is op dit onderdeel aangepast en de memorie van toelichting is aangevuld.

[32] Artikel 2.149 Mw en 2.150 Mw. Het programmaversterkingsbudget bedraagt 50% van het budget van de omroepverenigingen en 30% van het budget van NOS en NTR. Ter indicatie; in 2015 bedraagt het budget voor NOS ruim € 100 miljoen, dat voor de omroepverenigingen bijna € 300 miljoen en het programmaversterkingsbudget bijna € 200 miljoen.

9. Aspecten van EU-recht

Aan de verschuiving van verantwoordelijkheden voor de publieke media naar de NPO en de veranderde rol en positie van de omroepverenigingen is een aantal aspecten van EU-recht verbonden. In de toelichting wordt hierop niet ingegaan. Het betreft in het bijzonder de staatssteunaspecten die zijn verbonden aan de wijze van financiering van de publieke omroepinstellingen.

In het huidige bestel wordt de publieke mediaopdracht in belangrijke mate uitgevoerd door de omroepverenigingen. Zij worden hiervoor met collectieve middelen gefinancierd. Omdat – en voor zover – zij die middelen aanwenden voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht is bij die financiering sprake van steunmaatregelen in de zin van artikel 107 VWEU, maar volgt uit het besluit van de Europese Commissie van 2010 dat deze verenigbaar is in de zin van artikel 106, tweede lid, VWEU, omdat die financiering dient voor de uitvoering van een dienst van algemeen economische belang (DAEB).[33] De omroepverenigingen zijn in dat verband te beschouwen als de ondernemingen die zijn belast met deze DAEB[34].
In het voorstel verschuift de regierol van de omroepverenigingen naar de NPO, maar de omroepverenigingen blijven ondernemingen die zijn belast met het verrichten van de DAEB, namelijk het verzorgen van media-aanbod.[35] Het voorstel heeft evenwel gevolgen voor de wijze waarop zij hun opdracht uit (kunnen) voeren. Onduidelijk is of de NPO door de functie-uitbreiding, hoewel het een bestuursorgaan betreft, ook belast is met de DAEB. Met het voorstel kunnen ook derden publieke mediaproducties verzorgen, gefinancierd uit het programmaversterkingsbudget. In verband met deze aspecten kan het dienstig zijn met de Europese Commissie overleg te voeren over de gewijzigde opzet van het stelsel.[36] De Afdeling wijst in het bijzonder op het volgende.

a. Omroepverenigingen

In het voorstel blijft de financiering van de omroepverenigingen in belangrijke mate in stand, maar beschikken de omroepverenigingen niet meer over garanties omtrent zendtijd. Dat betekent dat er niet meer zonder meer een relatie bestaat tussen de financiering van de omroepvereniging en het verrichten van een DAEB. De omroepvereniging is immers nog wel verzekerd van (een deel van de) financiering, maar het is niet zeker dat daar in dezelfde mate het voorzien in mediaproducties tegenover zal staan. De rol van de omroepverenigingen bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht zal met het voorstel minder vanzelfsprekend worden en daarmee wordt de Europeesrechtelijke rechtvaardiging voor de financiering ervan eveneens minder vanzelfsprekend. Voor zover omroepverenigingen in de gewijzigde opzet van het bestel middelen ontvangen waarvoor zij geen DAEB leveren in de vorm van publiek media-aanbod, rijst de vraag of dan geen sprake is van een steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU.[37]

---

33 Besluit van 26 januari 2010 van de Europese Commissie inzake de jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep (C (2010) 132 def).
34 Zie artikel 106, tweede lid, VWEU en met name de woorden «ondernemingen belast met diensten van algemeen economisch belang».
35 Op grond van artikel 2.34, eerste lid, Mw zijn en blijven zij daartoe verplicht.
36 Dit vloeit ook voort uit de punten 270 e.v. van het Besluit van 26 januari 2010 van de Europese Commissie inzake de jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep (C (2010) 132 def).
37 Zie in dit verband ook de paragrafen 6.4 en 6.5 (Nettokostprijsbeginsel en overcompensatie) van de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep (PbEU 2009, C 257).

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Rol en positie derden

Bij de programmaversterkingsbudget doet zich de situatie voor dat het ook derden mogelijk wordt gemaakt om publieke mediaproducties, gefinancierd uit het programmaversterkingsbudget uit te voeren. Uit de toelichting blijkt dat de omroepvereniging, die door NPO als coproducent wordt aangewezen, het contract met de derde sluit. De omroepvereniging betaalt uit de eigen budgetten de derde (of de (co)productie). Bij de uitvoering van het contract moet de omroepvereniging wel de afspraken die de NPO met de derde heeft gemaakt in acht nemen.[38] *Hierdoor rijst de vraag of de inschakeling van deze derde partij moet worden aangemerkt als DAEB of dat sprake is van een normale opdracht die mogelijk aanbestedingsplichtig is. De toelichting gaat niet in op de wijze waarop deze derden worden ingeschakeld, de gelijke behandeling van derden ten opzichte van de omroepverenigingen en de eigen producties daarvan, noch op het daarmee samenhangende transparantiebeginsel.*

Gelet op de positionering in het voorstel lijkt te moeten worden aangenomen dat deze derden, voor zover zij worden ingeschakeld voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht, moeten worden beschouwd als onderneming die wordt belast met een DAEB, en niet als een (privaatrechtelijk overeenkomst tot levering van een (commerciële) dienst.[39] *Deze financiering is dan, als onderdeel van de financiering van de uitvoering van de publieke mediaopdracht, te zien als de financiering van een DAEB.*

Doordat met het voorstel ook andere partijen dan landelijke publieke media-instellingen kunnen worden ingeschakeld voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht, en daarbij niet, zoals thans het geval is, sprake is van een wettelijk aangewezen groep aanbieders, maar een open stelsel bestaat waarin verschillende gegadigden in aanmerking kunnen komen voor uitvoering van deze taak, is het van belang dat wordt voorzien in een transparante en non-discriminatoire procedure voor de toedeling van de opdrachten tot het leveren van deze producties.[40] *Dat die derde partijen dit doen door tussenkomst van de omroepverenigingen (voorgesteld artikel 2.54, tweede lid, Mediawet), maakt dit niet anders.*[41] *In de toelichting heeft de Afdeling een beschouwing over dit aspect gemist.*

Tot slot roept de mogelijkheid om derden in te schakelen de vraag op naar de gelijkheid bij de financiering. Omroepverenigingen ontvangen immers een vaste financiering, terwijl derden alleen een vergoeding ontvangen in verband met specifieke mediaproducties die door hen worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

---

[38] Zie artikel 2.54, derde lid.

[39] In dat geval zouden in veel gevallen aanbestedingsverplichtingen bestaan.

[40] Zie in dit verband paragraaf 3.6 van de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PbEU 2012, C 8).

[41] Uit het voorgestelde artikel 2.54, derde lid, Mediawet blijkt dat de omroepvereniging in dat geval slechts als productiebedrijf (uitvoerende instantie) optreedt en zich daarbij moet houden aan de tussen de NPO en de derde gemaakte afspraken.

9. Aspecten van EU-recht

De Afdeling stelt de vraag of de functie-uitbreiding van de NPO ertoe leidt dat de NPO ook belast is met de uitvoering van de DAEB.

Dit voorstel versterkt de positie van de NPO door haar op onderdelen meer bevoegdheden te geven en door het schrappen van de wettelijke garanties van de omroeporganisaties. Het gaat hierbij echter om versterking van de positie die de NPO nu al heeft, namelijk de verantwoordelijkheid voor een zo goed mogelijke programmering. Daarmee leidt dit wetsvoorstel niet tot een wezenlijke verschuiving in de rolverdeling. Ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen zijn de omroeporganisaties, gelet op artikel 2.88 Mediawet, verantwoordelijk voor vorm en inhoud bij het produceren van media-aanbod en draagt de NPO zorg voor een kwalitatieve en evenwichtige programmering. Dit is eerder toegelicht onder punt 5.

De memorie van toelichting is op onderdelen aangevuld om dit te verduidelijken.

a. Omroepverenigingen

Volgens de Afdeling wordt met dit voorstel de rol van de omroeporganisaties bij de uitvoering van de mediaopdracht minder vanzelfsprekend, en daarmee ook de Europeesrechtelijke rechtvaardiging voor de financiering ervan. Zoals eerder is toegelicht, blijven de erkende omroeporganisaties exclusief belast met het verzorgen van het media-aanbod voor de publieke omroep. Verder is het wetsvoorstel aangevuld met een kwalitatieve bepaling waarmee de relatie wordt geborgd tussen garantiebudget en ruimte op de aanbodkanalen. Het belang van de omroeporganisaties voor de uitvoering van de mediaopdracht staat daarmee buiten twijfel Volgens de regering wordt zo adequaat tegemoetgekomen aan de zorgen van de Afdeling over de relatie tussen de publieke financiering van omroeporganisaties en hun activiteiten in het kader van de DAEB.

Het voorstel is op dit punt aangevuld en de toelichting waar nodig aangepast.

b. Rol en positie derden

De Afdeling lijkt uit het voorstel op te maken dat derden die worden ingeschakeld voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht, moeten worden beschouwd als onderneming die wordt belast met DAEB, en dat daarbij niet, zoals nu het geval is bij coproductie, sprake zou zijn van een privaatrechtelijke overeenkomst over een commerciële dienst.
Volgens de regering leidt dit wetsvoorstel, anders dan in de benadering van de Afdeling, niet tot een wezenlijke verschuiving in de rolverdeling binnen het publieke bestel. Ook na effectuering van de voorgestelde wetswijziging blijven de omroeporganisaties exclusief belast met de uitvoering van de DAEB. De NPO kan in het belang van de programmering partijen aantrekken of toelaten en afspraken met deze partijen maken. De coproductie van een dergelijk voorstel gebeurt echter altijd door een omroeporganisatie. De omroepen blijven de met een DAEB belaste onderneming, dit verschuift niet naar de derde partij. De samenwerking tussen een omroeporganisatie en een derde partij is ook niet anders dan nu. De omroeporganisatie ontvangt de publieke financiering en vergoedt daaruit de derde partij voor het (co)produceren van het media-aanbod. Nieuw element is dat een omroep en een externe partij zich beide hebben gecommitteerd aan afspraken met de NPO in het belang van de programmering. Dit kan echter nooit zo ver gaan dat de programmatische

autonomie van de omroep, zoals bedoeld in artikel 2.88 Mediawet, daardoor in het gedrang komt. De regering meent dat het op die wijze inschakelen van externen niet is aan te merken als een DAEB, en dat de externen niet te zien zijn als ondernemingen belast met een DAEB. Volledigheidshalve merkt de regering op dat voor programmamateriaal een uitzondering op de aanbestedingsverplichting geldt (artikel 2.24, onder c, Aanbestedingswet 2012).

De opmerking van de Afdeling geeft de regering geen aanleiding het voorstel aan te passen. Wel is de memorie van toelichting aangevuld om te verduidelijken wat op dit punt met het wetsvoorstel wordt beoogd.

10. Coördinatie beheer rechten

Het huidige artikel 2.2, tweede lid, onder f, Mediawet bepaalt dat de NPO als taak (onder andere) heeft het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen. Dat wordt in het voorstel geëxpliciteerd in die zin dat hieronder ook moet worden begrepen de coördinatie van het verwerven, beheren en gebruiken van rechten op media-aanbod en de hieraan verbonden namen en merken. Uit de wettekst zou kunnen worden afgeleid dat het in wezen niet om een nieuwe taak gaat, maar om de verduidelijking en explicitering van een bestaande taak. Uit de toelichting blijkt dat onder het begrip «coördinatie» in dit verband een verdergaande sturing door NPO mogelijk wordt geacht: de toelichting vermeldt dat de NPO bindende regelingen kan vaststellen, waarin eventuele minimumeisen voor de rechtenverwerving voor de publieke mediaopdracht staan, bijvoorbeeld de periode waarin een programma non-lineair beschikbaar moet zijn voor het publiek.

De toelichting stelt ook dat de regering op dit moment in samenwerking met de NPO en de omroepen onderzoek doet naar de inrichting van een entiteit voor de commerciële exploitatie van rechten. Daarbij wordt ook onderzocht hoe de inkomsten uit deze commerciële exploitatie ten goede kunnen komen aan de gehele publieke omroep.[42]

Uitgaande van de voorgestelde wettekst, gelezen in samenhang met de bestaande wettekst, is het de vraag of er wel sprake is van een verdergaande beperking van eigendomsrechten dan nu al het geval is. Uitgaande van de toelichting lijkt het de bedoeling te zijn verder te gaan. Noodzakelijk is dat dan niet alleen de wettekst dit duidelijker zou moeten omschrijven,[43] *maar ook dat de verdergaande beperking of regulering van eigendomsrechten in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM nader zou moeten worden beargumenteerd en afgewogen. Dit ontbreekt nu in de toelichting. Daarbij zijn overigens wel argumenten aan te dragen voor enige beperking, namelijk dat de omroepverenigingen ervoor hebben gekozen te opereren in het publieke mediabestel en in belangrijke mate met publieke middelen worden bekostigd.*

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het vorenstaande en daarbij in ieder geval de spanning tussen de voorgestelde wettekst en de toelichting weg te nemen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

[42] Toelichting, paragraaf 5.4.1 Verwerving, beheer en gebruik van programmarechten.
[43] Artikel 2.3 Mw lijkt hier overigens geen uitkomst te bieden.

10. Coördinatie en beheer rechten

De Afdeling constateert spanning tussen de voorgestelde bepaling in het wetsvoorstel over de coördinatietaak van de NPO ten aanzien van rechten op media-aanbod en de toelichting bij die bepaling. De bepaling maakt expliciet dat het coördineren van het verwerven, beheren en gebruiken van rechten op media-aanbod en de daaraan verbonden namen en merken valt onder het behartigen van zaken van gemeenschappelijk belang van de landelijke publieke mediadienst en de omroeporganisaties. Het gaat dus om het expliciteren van een bestaande taak. In de toelichting zou volgens de Afdeling kunnen worden gelezen dat de huidige taken worden uitgebreid. Omdat explicitering is beoogd, niet uitbreiding, is de toelichting in die zin verduidelijkt.

Nu de toelichting is verduidelijkt, is aanpassing van het wetsvoorstel volgens de regering niet nodig.

11. Overige punten

a. Rechtsbescherming

Met het vergroten van de regierol van de NPO en de introductie van de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO) rijst de vraag naar de rechtsbescherming tegen besluiten die door deze organisaties genomen worden. Beide organisaties zijn zbo's.[44] *Met betrekking tot de NPO kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de besluiten over concrete programmavoorstellen door omroepverenigingen of derden. Hierbij dient duidelijk te zijn of het gaat om appellabele besluiten waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep mogelijk is. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van het concessiebeleidsplan. Weliswaar stelt de NPO op dit moment ook al zo'n plan op, maar het gewicht van dit plan wordt met het voorstel groter.*[45] *Omdat erkenningsaanvragen getoetst zullen gaan worden aan het plan, is de kans groter dat over de inhoud van dit plan conflicten zullen ontstaan tussen de NPO en de omroepverenigingen. Om die reden dient duidelijk te zijn op welke wijze in rechtsbescherming is voorzien. Ditzelfde geldt ook voor het concessiebeleidsplan dat de RPO gaat vaststellen.*

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de rechtsbescherming tegen besluiten van de NPO en de RPO geregeld is.

b. Toezicht

Blijkens de toelichting wordt de positie van de RvT van de NPO verbreed en verstevigd. Zo krijgt de RvT de taak om toe te zien op de uitvoering van de algehele publieke mediaopdracht.[46] *Daarnaast voorziet de Mediawet ook in toezicht door het Commissariaat van de Media. In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding tussen het toezicht door de RvT en dat van het Commissariaat van de Media. Het is wenselijk dat duidelijk is hoe de bevoegdheden tussen de interne en de externe toezichthouder zijn afgebakend.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

---

[44] Zie de toelichting, paragraaf 7.1.3, Initiële taken en structuur van de RPO.
[45] Toelichting, paragraaf 5.2 Omdraaien volgorde erkenningsaanvragen en vaststellen concessiebeleidsplan.
[46] Toelichting, paragraaf 6.1.2 Raad van toezicht NPO.

11. Overige punten

a. Rechtsbescherming

In de memorie van toelichting wordt, waar dat aan de orde is, ingegaan op de mogelijkheden van rechtsbescherming tegen besluiten van de NPO. De regering meent dan ook dat het niet nodig is de toelichting op dit punt nog aan te vullen.

b. Toezicht

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de memorie van toelichting de passage over het interne en externe toezicht uitgebreid, waarbij met name de rol van het Commissariaat meer aandacht heeft gekregen.

12. Ambtshalve aanpassingen

Los van bovenstaande punten is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal aanpassingen doorgevoerd. Dit betreft de volgende punten.

Algemene Rekenkamer

Een concept van het wetvoorstel is in het kader van het overleg op grond van artikel 96, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001, voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, die een schriftelijke reactie op het wetsvoorstel heeft gegeven. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben aanleiding gegeven het wetsvoorstel op twee punten aan te passen. Het gaat daarbij om de uitbreiding van incompatibiliteiten. De reactie van de Algemene Rekenkamer wordt hierna behandeld.

De Algemene Rekenkamer doet de suggestie om de in het wetsvoorstel neergelegde toezichtvisie op de landelijke publieke omroep uit te werken in een toezichtarrangement. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat het voorstel de positie van de raad van toezicht van de NPO versterkt, en tevens de onderlinge verhouding tussen intern en extern toezicht ongewijzigd laat. De regering meent dat de in dit voorstel geïntroduceerde toezichtvisie voldoende is beschreven, en ziet vooralsnog geen aanleiding deze in een toezichtarrangement nader uit te werken.

Verder acht de Algemene Rekenkamer het belangrijk om, aanvullend op de vijfjaarlijkse evaluatie door de NPO, de volledige werking van het nieuwe systeem van checks & balances te evalueren. De regering onderschrijft het belang van het (periodiek) evalueren van het functioneren van het publieke mediabestel, maar is van mening dat de huidige periodieke evaluatie, zoals neergelegd in artikel 2.186 Mediawet, die ook de ruimte biedt om aan dit specifieke onderwerp aandacht te besteden, in deze behoefte voorziet.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het voorstel de rol van de raad van toezicht van de NPO verbreedt en verstevigt, in het licht van de nieuwe taken en bevoegdheden van de raad van bestuur. De Rekenkamer doet het voorstel om de onafhankelijkheid van de raad verder te versterken door voor te schrijven dat leden van de raad van bestuur niet aansluitend zitting kunnen nemen in de raad van toezicht. Dit voorstel wordt gedaan voor zowel de NPO als de RPO. De regering heeft de suggestie ten aanzien van beide organisaties overgenomen. Het wetsvoorstel is aldus aangepast.

Naar aanleiding van de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat in het wetsvoorstel niet een voldoende onderbouwing wordt gegeven van de uitzondering op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voor NPO en RPO, laat de regering weten van mening te zijn dat zij die onderbouwing, hoewel summier, wel heeft gegeven. Zij ziet geen aanleiding de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat het wetsvoorstel geen toelichting geeft op de afwikkeling van het Mediafonds. Daardoor blijft vooralsnog onduidelijk hoe de afwikkeling van lopende verplichtingen gebeurt en hoe eventueel resterende middelen worden bestemd. De Rekenkamer verzoekt de regering vóór 1 januari 2017 de waarde van de vermogensdelen door een onafhankelijk accountant te laten vaststellen en vraagt aandacht voor een zorgvuldige afwikkeling. Aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer wordt tegemoetgekomen. Bij de opheffing van het Mediafonds vindt een financiële vereffening plaats. Onderdeel daarvan is de vaststelling van de uiteindelijke financiële situatie en een eventueel batig saldo, op basis van de accountantsverslagen.

Wat de RPO betreft benadrukt de Algemene Rekenkamer het belang van verantwoording over de publieke taken door de RPO en de parlementaire verantwoordelijkheid van de Minister. De Rekenkamer vraagt aandacht voor een deugdelijke inrichting van de interne governance bij de RPO. Vanuit dit perspectief adviseert hij de regering om de RPO, net als de NPO, verslag te laten leggen over de realisatie van de doelstellingen van de prestatieovereenkomst. De regering zal naar aanleiding van dit advies aan de RPO vragen hierover verslag uit te brengen, zoals overigens de stichting ROOS dat nu jaarlijks doet voor de prestaties van de regionale omroepen in haar jaarverslag.

Voorts adviseert de Algemene Rekenkamer een aantal instrumenten die gelden voor de NPO ook van toepassing te verklaren op de RPO, ten behoeve van het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid. Het gaat in het bijzonder om het «Handboek financiële verantwoording regionale publieke media-instellingen», het recht van review door het Commissariaat en de Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep. De regering onderschrijft het belang hiervan, maar acht het nog niet noodzakelijk deze instrumenten al in dit wetsvoorstel mee te nemen. Bij een volgend wetsvoorstel komen deze aan bod. De instrumenten zijn al wel van toepassing voor de huidige regionale omroepen zelf.

Naar aanleiding van het advies van de Rekenkamer om het toezicht op de regionale publieke omroep uit te werken in een toezichtarrangement, laat de regering weten dat in aanloop naar het volgende wetsvoorstel samen met de betrokken partijen een dergelijk toezichtarrangement zal worden uitgewerkt. Dit is nodig omdat de RPO een nieuwe organisatie is binnen de publieke omroep.

Ten slotte heeft de regering naar aanleiding van de suggestie daartoe van de Algemene Rekenkamer de incompatibiliteiten voor het Commissariaat uitgebreid met het lidmaatschap van of een dienstbetrekking bij de RPO. Het wetsvoorstel is aldus aangepast.

Overige

In verband met de opheffing van het Mediafonds is een overgangsbepaling opgenomen voor de archiefbescheiden van het fonds. Die gaan naar de NPO.

In de memorie van toelichting is een vermelding opgenomen van het inmiddels door de stichting ROOS gepresenteerde toekomstplan.

Daarnaast zijn de artikelen hernummerd en zijn in wettekst en memorie van toelichting schrijffouten en kennelijke vergissingen hersteld

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker